



University of Groningen

## Bestuurlijke organisatie en geschilbeslechting in het sociaal domein

Winter, Heinrich

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

### *Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

### *Publication date:*

2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

### *Citation for published version (APA):*

Winter, H. (2015). Bestuurlijke organisatie en geschilbeslechting in het sociaal domein. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# **Bestuurlijke organisatie en Geschilbeslechting in het sociaal domein**

Heinrich Winter

Prof.dr. Heinrich Winter (1962) is sinds april 2014 hoogleraar Bestuurskunde aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij studeerde juridische bestuurswetenschappen en sociologie in Groningen van 1980 tot 1985. Daarna werkte hij als contractonderzoeker en later universitair (hoofd)docent bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid. Vanaf 2010 was hij bijzonder hoogleraar Toezicht op de door de Vereniging Vire in Groningen ingestelde leerstoel. Naast zijn werkzaamheden aan de juridische faculteit is hij sinds 2000 mede-directeur van juridisch en bestuurskundig onderzoeks-, advies- en onderwijsbureau Pro Facto in Groningen ([www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)).



rijksuniversiteit  
 groningen

Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit Rechtsgeleerdheid  
Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde  
Oude Kijk in 't Jatstraat 26  
9712 EK Groningen

050 363 56 94  
06 51 51 09 74  
[h.b.winter@rug.nl](mailto:h.b.winter@rug.nl)  
[www.rug.nl/staff/h.b.winter](http://www.rug.nl/staff/h.b.winter)

©2015 H.B. Winter/A.T. Marseille, Groningen  
ISBN 978-90-367-8002-5  
Omslagontwerp: Studio Peter Musschenga ([www.pjot.nl](http://www.pjot.nl))

Bestuurlijke organisatie en geschilbeslechting in het sociaal domein

Prof. dr. H.B. Winter

REDE

In verkorte vorm uitgesproken op 23 juni 2015  
bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Bestuurskunde  
aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen



# Meneer de rector magnificus!

## Dames en heren!

### 1 Inleiding

Het zal weinigen zijn ontgaan: per 1 januari 2015 is een aantal belangrijke taken van de rijksoverheid en de provincies overgegaan naar de gemeenten. Deze herschikking van taken staat ook wel bekend als de drie decentralisaties, of de drie transities. Het gaat om ingrijpende veranderingen, waarbij bestaande gemeentelijke taken zijn uitgebreid en nieuwe zijn toegevoegd. Concreet betekent dit dat gemeenten deels nieuwe, deels extra taken hebben gekregen op het terrein van jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie, neergelegd in de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet. Daarnaast zijn er hervormingen rond langdurige zorg aan ouderen en langdurig zieken, neergelegd in de Wet langdurige zorg en is er de veelbesproken wijziging van de trekkingsrechten rond het persoonsgebonden budget. De uitbreiding van het takenpakket betekent een sprong in het budget dat de Nederlandse gemeenten samen ter beschikking hebben, van meer dan 20 miljard naar bijna 30 miljard. Voor de meeste gemeenten een spectaculaire toename van hun budget van tientallen procenten!

Het is niet allemaal rozengeur en maneschijn. De transities in het sociaal domein gaan gepaard met stevige bezuinigingen. Gemeenten krijgen nieuwe taken, maar voor de uitvoering daarvan is veel minder geld beschikbaar dan er voorheen voor die taken was. Afhankelijk van de taak en de kenmerken

van de gemeente kan het gaan om fors lager budget, zoals voor huishoudelijke hulp, waar meer dan 40% gekort wordt op het deelbudget vanaf 1 januari 2015. Die bezuiniging zou goed mogelijk zijn – zo stelt ook de VNG – omdat gemeenten efficiënter werken. Daarbij klinkt vaak de term ‘maatwerk’. Doordat gemeenten dicht bij de burger staan, is het aanbod specifiek en kunnen de taken geïntegreerd worden aangeboden. Er zou dan ook niet alleen sprake zijn van transities, de overgang van taken van de ene overheid naar de andere, maar ook van transformaties, de taken worden voortaan anders uitgevoerd. De gemeente wordt ook wel ‘de eerste overheid’ genoemd, waarmee is aangeduid dat het gaat om de overheidsorganisatie die het meest rechtstreeks en frequent contact onderhoudt met burgers. De gemeente zou meer dan andere overheden in staat zijn snel te reageren en op een vroeg moment te handelen als dat nodig is. Preventief optreden bespaart veel geld doordat het de latere inzet van kostbare voorzieningen kan helpen voorkomen. Of in termen van de wetgeving: inzet van goedkopere algemene voorzieningen voorkomt dat kostbare maatwerkvoorzieningen nodig zijn. Het buurthuis, de huisarts en de maaltijdservice zijn goedkoper dan een woningaanpassing of dagopvang. Dit alles neemt niet weg dat het bij de transities gaat om een volgende stap in de verbouwing van de sociale verzorgingsstaat. Na de versobering van de WW en de WAO, het wijzigen van de toegang tot de arbeidsongeschiktheidsverzekering, het verkorten van de duur van de WW en het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd in de AOW zijn nu de voorzieningen voor jongeren, ouderen en langdurig zieken aan de beurt. Er is minder geld voor het sociale domein en verondersteld wordt dat gemeenten bij uitstek in staat zijn de schaarste op een efficiënte en effectieve wijze te verdelen.

Wat is de stand van zaken? De transities zijn per 1 januari 2015 een feit, maar transformaties in de zin van een nieuwe manier van werken zijn nog nauwelijks van de grond gekomen. De besparingen lijken wel te zijn gehaald. Niet door maatgericht werken, of door verandering van de inzet naar de ‘voorkant’, naar preventie. Bezuinigd is vooral doordat gemeenten minder zijn gaan betalen voor zorg en huishoudelijke hulp, door bij de aanbestedingen scherp op prijs te selecteren, kortom, door het betalen van

lagere tarieven en door het volume van het aanbod te verminderen, zo schrijft ook de Transitiecommissie Sociaal Domein.<sup>1</sup>

Het voorgaande neemt niet weg dat een andere manier van werken, de bedoelde transformatie, nog van de grond kan komen. Gemeenten hadden immers slechts kort de tijd zich op de transitie voor te bereiden en die zijn natuurlijk ook nog maar van recente datum. De gedachte is dat de bedoelde maatgerichte en geïntegreerde aanpak bij gemeenten gestalte krijgt in wijkteams, ook wel sociale teams of sociale wijkteams geheten.<sup>2</sup> In een dergelijk team werken professionals van maatschappelijke organisaties op het terrein van zorg, welzijn en maatschappelijk werk nauw samen met gemeenteambtenaren. De verschuiving van de taken en de inrichting van de taakuitvoering door deze sociale teams staat bol van de goede bedoelingen. Dat komt tot uitdrukking in de slogans die worden gehanteerd. Zo klinkt regelmatig de boodschap 'Eén gezin, één plan, één regisseur'. De voorlichting over de veranderingen in de zorg gaat soms met de realiteit aan de haal, zo oordeelde de Reclame Code Commissie over de voorlichtingsspotjes voor radio en televisie, die verschenen onder de noemer 'Nederland verandert, de zorg verandert mee'.<sup>3</sup> Geïntegreerd werken, maatgericht, proactief. Liefst aan de keukentafel. Maar hoe is dat juridisch geregeld? En tot welke concrete vormgeving leidt dat in de praktijk? Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties in de sociale teams? Hoe organiseren gemeenten het sociale domein? Over welke competenties moeten de professionals beschikken? Hoe ziet de integrale manier van werken er uit? Welke informatie hebben de professionals in het sociale team? Mogen ze informatie over burgers met elkaar delen? En wat gebeurt er precies aan die beroemde keukentafel? Hoe worden daar bevoegdheden

---

<sup>1</sup> Transitiecommissie Sociaal Domein, *Duurzaam partnerschap en standaarden: basis voor transformatie*, 17 april 2015. Niet denkbeeldig is dat een deel van de bezuinigingen is gerealiseerd door strenger te indiceren; iets dat voorheen uiteraard ook al kon.

<sup>2</sup> De 'integrale aanpak' als uitgangspunt voor de werkwijze bij de decentralisaties in het sociaal domein is bepleit in het regeerakkoord 'Bruggen bouwen' van het kabinet Rutte-Asscher.

<sup>3</sup> Eindbeslissing van de Reclame Code Commissie van 10 februari 2015, bevestigd door het College van Beroep, bij beslissing van 1 april 2015: <https://www.reclamecode.nl/webuitspraak.asp?ID=148120&acCode>



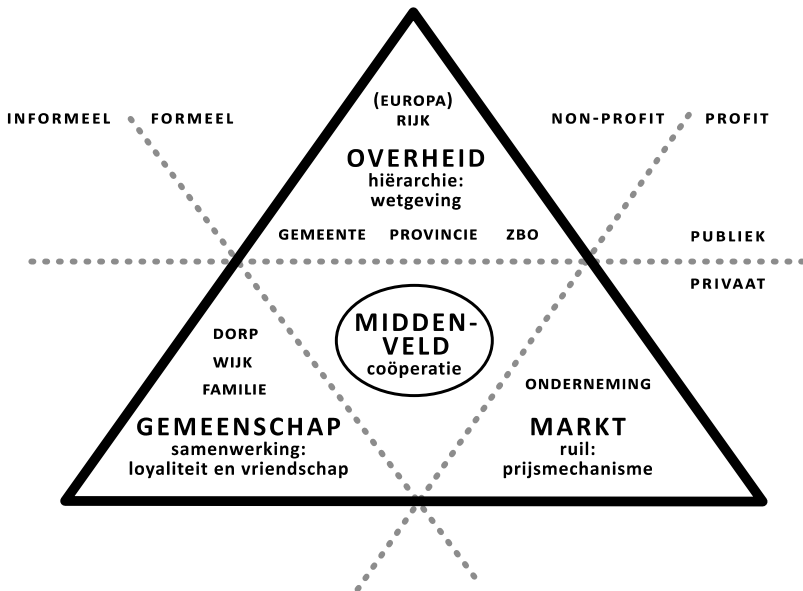
uitgeoefend? Wie houdt daarop toezicht, en geschiedt dat ook integraal? De vandaag beschikbare tijd is te kort om al deze vragen aan de orde te stellen. Daarom beperk ik me tot drie thema's. In de eerste plaats de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap zoals die na de decentralisaties in het sociaal domein tot stand komen. In de tweede plaats de verhouding tussen participatie en gemeenschap. En tot slot het sociaal wijkteam als de belichaming van de nieuwe werkwijze in het sociaal domein.

## 2 De maatschappelijke orde driehoek

Als het gaat om overheidsoptreden, ook in het sociaal domein zoals hier aan de orde, is een van de eerste vragen die bestuurskundigen stellen, de vraag naar de oorsprong van dat optreden. Het is een vraag van alle tijden, maar het antwoord varieert met de uitdagingen die voorliggen. Volgens Hobbes in Leviathan uit 1651 is overheidsoptreden noodzakelijk met het oog op het handhaven van de sociale orde, om te voorkomen dat de samenleving onttaardt in een strijd van allen tegen allen. Overheidstaken ter handhaving van de sociale orde zijn inmiddels al eeuwen een vanzelfsprekendheid als het gaat om de openbare orde. In de loop van de twintigste eeuw is de overheid zich daarnaast actief met andere terreinen van het maatschappelijk leven gaan bemoeien. Overheidsverantwoordelijkheid voor infrastructuur, onderwijs, gezondheid, welzijn, inkomensverdeling en volkshuisvesting is inmiddels niet meer weg te denken en kreeg ook juridisch vorm in de sociale grondrechten in de Grondwet van 1983 en in allerlei verdragen waarbij ons land is aangesloten. Ook de bescherming van eindige hulpbronnen en andere kwetsbare belangen, zoals die van natuur en milieu, heeft de overheid aan zich getrokken. Overheidsoptreden is echter niet zo vanzelfsprekend als het vaak lijkt. Oplossingen die de overheid gisteren bedacht, kunnen vandaag alweer verworpen worden. De betaalbaarheid van overheidsoptreden speelt daarbij uiteraard een belangrijke rol. Dat zien we bij uitstek in het sociaal domein.

Overheidsoptreden vult niet zelden een lacune die de markt laat ontstaan, maar in veel van onze behoeften wordt door marktpartijen voorzien. U en ik kunnen gelukkig ook veel zelf, in gezinsverband, in de straat, de wijk, de voetbalvereniging en de kerk, kortom de gemeenschap.

## MAATSCHAPPELIJKE ORDE DRIEHOEK



De maatschappelijke orde driehoek representeert de verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap, ieder gevisualiseerd in een hoek van die driehoek. Overheidshandelen functioneert volgens een hiërarchisch model, waarbij het overheidsbestuur macht uitoefent, indien nodig met de sterke arm. Het instrument bij uitstek is wetgeving. De markt werkt volgens het model van ruil en is gericht op het maken van winst. Het instrument is het prijsmechanisme. In gemeenschappen is samenwerking het dominante model, dat veelal berust op (naasten)liefde, loyaliteit en vriendschap.

De verhoudingen tussen overheid, markt en gemeenschap kenmerken zich door voortdurende dynamiek. Soms ontstaan nieuwe vormen, zoals publiek-private samenwerking, waarbij overheid en markt samen optrekken. Met vaak prachtige resultaten, zoals uitbreidingsgebieden in stedelijke agglome-

raties, maar met soms minder groot succes, zoals in onze provincie – althans vooralsnog – de ontwikkeling van Blauwe Stad. Een andere nieuwe vorm is de coöperatie die wel wordt getypeerd als organisatievorm tussen gemeenschap en markt. Soms verandert de modus operandi van de overheid, zoals de literatuur over New Public Management laat zien, waarbij de overheid zich bedient van marktachtige technieken om zaken gedaan te krijgen. Ook in het sociaal domein zijn die technieken populair, denkt u bijvoorbeeld aan het inkopen van zorgdiensten en huishoudelijke hulp in aanbestedingsprocedures door gemeenten. Daarbij is overigens wel iets bijzonders aan de hand: gemeenten werken voor die aanbestedingsprocedures vaak samen in regionaal verband. Dat betekent dus dat de invloed van een individuele gemeente op de uitkomst van een aanbesteding beperkt is. In de provincie Groningen is de inkoop van de jeugdzorg bijvoorbeeld uitgevoerd door een samenwerkingsverband op provinciale schaal, het Regionaal Inkooporgaan Groninger Gemeenten. Begrijpelijk uit het oogpunt van te behalen kostenvoordelen, maar wat kan er dan in individuele gemeenten van het leveren van maatwerk terecht komen? Om nog maar te zwijgen van de geringe invloed van raadsleden op het te sluiten contract. Een ander aspect van deze nieuwe vorm van overheidshandelen betreft de administratieve lasten die samenhangen met de manier waarop de overheid acteert. De klacht van zowel instellingen als van gemeenten is dat die administratieve lasten exponentieel zijn toegenomen door de decentralisatie van taken. Maatschappelijke organisaties moesten met het oog op de veranderingen per 1 januari 2015 met veel meer contractspartijen afspraken maken. De transactiekosten die zijn verbonden aan deze nieuwe manier van werken zijn hoog, terwijl het de vraag is of relaties tussen vragers en aanbieders daardoor wezenlijk zijn veranderd.

Beweging, dynamiek en onvoorspelbaarheid van organisatorische arrangementen in de samenleving laten zich goed illustreren aan de hand van de zorg, een belangrijke component van het sociaal domein. Zorginstellingen zijn van oorsprong een uitdrukking van gemeenschapszin. De naamgeving van veel instellingen herinnert ook vandaag nog aan die wortels. Die maatschappelijke inbedding is veelal verloren gegaan. Nog steeds is bij de zorg sprake van overwegend private instellingen en private verhoudingen tussen behandelaar, hulpverlener en patiënt, maar overheidsregulering van kwaliteit,

organisatie en financiering speelt in die verhouding een dominante rol. Als marktwerking in de zorg al bestaat, is sprake van een zeer sterk gereguleerde marktwerking. Zorgkwaliteit is bij voorbeeld in sterke mate gebonden aan overheidsregulering, waarbij overheidsinstellingen, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en zorgverleners dienen te zorgen voor de totstandkoming en bewaking van professionele standaarden, zo bleek ook uit de mede door mij uitgevoerde tweede evaluatie van de Wet BIG.<sup>4</sup>

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt gesproken over de wenselijkheid van terugtred van de overheid, ten gunste van de markt. Privatisering van overheidstaken past in dat beeld. De financiële crisis na de val van Lehman Brothers in september 2008 heeft op een aantal terreinen echter juist geleid tot de restauratie van overheidssturing. De overheid reguleert het gedrag van financiële instellingen en volkshuisvestingsorganisaties, verstevigt het toezicht op marktpartijen en maximeert de inkomens van bestuurders van (semi-)publieke organisaties. Tegelijkertijd realiseert de overheid zich dat zij niet zonder meer op eigen kracht in staat is de maatschappij te ordenen. ‘Van roeien naar sturen’, is het devies en dat leidt tot een ontwikkeling richting meer gemeenschap. In de troonrede uit 2013 heette dat met een wat ongelukkige term ‘de participatiemaatschappij’ – ik kom daar nog op terug. Dat is een samenleving waarin volgens het kabinet burgers weer meer zelf de handen uit de mouwen steken. De overheid speelt op die wens in door de decentralisaties in het sociale domein. Zoals zo vaak is het de vraag of niet de wens de vader van de gedachte is. De eerder aangehaalde slogan ‘Nederland verandert, de zorg verandert mee’ suggereert dat burgers andere verwachtingen koesteren van het zorgaanbod. Dat is aan de ene kant zeker waar. Zo is duidelijk dat we allemaal graag langer thuis willen blijven wonen, als dat kan. Maar het omgekeerde is ook waar: we moeten ook langer thuis blijven wonen omdat overheidsbezuinigingen leiden tot een beperkter aanbod van voorzieningen. Dat vraagt van burgers meer zelfredzaamheid. Linksom of rechtsom leidt dit tot meer gemeenschap, in aanvulling op overheidsoptreden en dat is kenmerkend voor de beleids-

---

<sup>4</sup> Zie ook: J.G. Sijmons, N.O.M. Woestenburg e.a., *Tweede evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg*, Den Haag, ZonMw, oktober 2013, par. 8.3.

theorie van de transities in het sociaal domein. Dat vraagt ook veranderingen van overheden. Die moeten meer dan voorheen samenwerking zoeken, relaties aangaan en verbindingen leggen. De spannende vraag is of gemeenten in staat zijn om die verandering van overheid naar gemeenschap vorm te geven. Dat kan door activiteiten in die gemeenschap te faciliteren, bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies of door letterlijk ruimte te maken voor zaken als het gebruik van groenstroken voor 'groen in de stad' of door een leegstaand gebouw ter beschikking te stellen aan initiatieven van een buurt of dorp. Het is dan aan de gemeente het te onderscheiden publieke belang definiëren en wellicht ook eisen te stellen aan toegang en continuïteit van voorzieningen en de te leveren kwaliteit. Dat roept vragen op over besturing en bestuurbaarheid en over de juridische randvoorwaarden die daarbij vervuld moeten worden. Ik wil een deel van mijn onderzoek de komende jaren besteden aan het beantwoorden van deze governancevragen.

### 3 Zelfredzaamheid en participatie

Ik kom aan het tweede thema: de verhouding tussen zelfredzaamheid en participatie. Als het gaat om overheidsoptreden is het adagium ‘meer sturen, minder roeien’. Toch weten we dat de mogelijkheden van de overheid om de samenleving te sturen beperkt zijn. De beeldspraak van de tanker is hiervoor vaak gebruikt. Bijsturen kan slechts in beperkte mate en is een zaak van lange adem. Tussen overheid en samenleving is sprake van voortdurende interactie, waarbij de veranderingen langzaam verlopen, dat merken we steeds als de overheid ingrijpende wijzigingen wil realiseren of afdwingen. Niet iedereen is zich hiervan overigens bewust. Onze politici in Den Haag nog het minst, zo blijkt telkens opnieuw. Het kabinetscompromis over ‘bed, bad en brood’ leek vooral bedoeld om het voortbestaan van het kabinet Rutte-Asscher te garanderen, maar is tegelijkertijd een illustratie van de steeds grotere kloof, niet tussen burgers en politiek, maar tussen de politiek in Den Haag en het bestuur in het land.

Begin eenentwintigste eeuw is een tijd van snelle en ingrijpende veranderingen in de samenleving. Die zijn deels technologisch van aard. De komst van het internet en social media betekent een drastische verandering van de communicatie tussen burgers onderling en tussen de overheid en de samenleving. De snelheid van de berichtgeving en de plaatsonafhankelijkheid van de communicatie leiden tot veranderende verhoudingen. Een andere belangrijke technologische verandering is de verduurzaming en decentralisatie van de energievoorziening. We zien ook een steeds verdergaande uitholling van ons formele politieke systeem. Dat zijn grote woorden, maar hoe moet anders worden geoordeeld over het feit dat tegenwoordig minder dan 2,5% van de Nederlanders lid is van een politieke partij en dat van deze

groep slechts een deel daadwerkelijk politiek actief is? Burgers lijken zich steeds meer af te keren van de representatieve democratie. Dat blijkt vooral uit de afname van de opkomst bij verkiezingen, maar ook uit de duidelijk afnemende belangstelling voor een vertegenwoordigende functie. Bij de vertegenwoordigende lichamen in ons land is het tegenwoordig meer regel dan uitzondering dat de helft of soms zelfs driekwart van de leden na een verkiezing vertrekt. De veranderingen in het formele politieke systeem worden weerspiegeld in het toenemende belang van aanvullende vormen onder de noemer van participatieve democratie. De burger wil meepraten over de manier waarop in zijn straat, buurt of gemeenschap voorzieningen tot stand komen. Daarbij geldt: zelfredzaamheid of – een nog verschrikkelijker term uit het hedendaagse beleidsproza – ‘samenredzaamheid’, prima, maar dan ook zeggenschap. De participatieve democratie als aanvulling op de representatieve democratie wordt steeds belangrijker en kent inmiddels vele verschijningsvormen, van groot – zoals de Tafel van Alders rond Schiphol en de Dialoogtafel in het Groningse gaswinnings- en aardbevingsgebied – tot klein, zoals concepten als ‘right to challenge’, de burgerbegroting en de burgertop, zoals de G1000 van 6 juni 2015 in Groningen laten zien. En: er zijn successen te melden. Zonder de Tafel van Alders was overeenstemming over de uitbreiding van het aantal vliegbewegingen rond Schiphol en de gelijktijdige verplaatsing van de niet mainport-gebonden luchtvaart naar Lelystad en Eindhoven niet mogelijk geweest.<sup>5</sup> En, hoe kritisch de Dialoogtafel vaak ook wordt bejegend, de mede door mij uitgevoerde evaluatie laat zien dat zonder de Dialoogtafel de ontwikkeling van de aanpak van de gevolgen van de gaswinning, resulterend in de benoeming van een Nationaal Coördinator en de vorming van een Overheidsdienst Groningen, zich niet zo voortvarend en mogelijk ook niet op deze ingrijpende wijze zou hebben voltrokken. De participatieve democratie leidt noodzakelijk tot horizontalisering van de verhoudingen tussen overheid en burger. Bij participatie gaat het over de aanvulling van de representatieve democratie door nieuwe vormen van overleg met burgers, bedrijven en instellingen.<sup>6</sup> Die aanvulling komt niet vanzelf tot stand. Het bestuur moet daarvoor ruimte maken en de

---

<sup>5</sup> Zie voor meer informatie: [www.alderstafel.nl](http://www.alderstafel.nl).

<sup>6</sup> Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*, December 2012.



neiging daartoe is beperkt, zie ook de casus van de Dialoogtafel waar dat slechts met veel vallen en opstaan lijkt te lukken.

De opkomst van de participatieve democratie gaat wellicht gelijk op met de verandering van verzorgingsstaat naar 'activeringsstaat', maar moet daar niet mee worden verward. De overheid heeft de burger steeds meer nodig voor het realiseren van collectieve doelstellingen. Dus wordt aangestuurd op de activering van burgers die zelfredzaam worden en elkaar gaan ondersteunen. Steeds meer wordt een beroep gedaan op ons, burgers van de 'participatie-samenleving',<sup>7</sup> voor het leveren van mantelzorg, het verrichten van vrijwilligerswerk in de sportvereniging, als voorleesvader of luizenmoeder op de basisschool, als bestuurslid van de buurtvereniging en als deelnemer aan inspraakorganen. We zien om ons heen nieuwe vormen van gemeenschapszin, van het onderhoud van groenstroken in de buurt, het organiseren van een boodschappendienst, tot en met de vrijwilligers die een lokale vestiging van de bibliotheek of het plaatselijke zwembad open houden. Cijfers wijzen uit dat Nederlandse burgers al heel lang veel zelf doen.<sup>8</sup> Van passieve burgers is feitelijk geen sprake. Dat neemt uiteraard niet weg dat het stimuleren van samenwerking, het ontwikkelen van gemeenschapszin en het versterken van politieke betrokkenheid een goede zaak kan zijn. Bij de veranderingen in het sociaal domein staan eigen kracht, zelfredzaamheid en mee doen voorop. Prima, maar wanneer een groter beroep op burgers wordt gedaan, moeten burgers ook wat te zeggen krijgen over de manier waarop zaken worden geregeld. De grote uitdaging voor de democratie in onze tijd is dat de noodzakelijke versterking van de participatieve democratie wordt afgestemd op de representatieve democratie – die wellicht niet geheel toevallig door processen van schaalvergroting steeds verder van de burger komt af te staan. Een vraag daarbij is ook die naar de regulering van verschillende verschijningsvormen van de participatieve democratie. Ik wil de verhouding tussen beide voorwerp van mijn onderzoek maken, en vertrouwen daarbij ook

---

<sup>7</sup> Naast participatie als aanduiding van 'eigen kracht' en 'zelfwerkzaamheid' en participatie in de zin van 'meepraten' en 'meebeslissen', wordt participatie ook wel gebruikt zoals in de Participatiewet: 'meedoen op de arbeidsmarkt'.

<sup>8</sup> Paul Dekker (red.), *Civil society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*, SCP, Den Haag: juni 2001; Paul Dekker & Josje den Ridder, *Burgerperspectieven 2011/3*, SCP, Den Haag: 2011.

op de vruchtbare samenwerking met staatsrechtjuristen die naast bestuurskundigen en bestuursjuristen nu ook onderdeel uitmaken van mijn directe onderzoeksomgeving.

Opvallend is ondertussen dat ‘Den Haag’ opvallend succesvol lijkt bij de herdefiniëring van de rol van de overheid in het sociaal domein. De wetgeving in het sociaal domein waarin de gewijzigde keuzes zijn neergelegd, kende een buitengewoon korte doorlooptijd van regeerakkoord tot Staatsblad en is snel daarna, onder grote druk, in januari 2015 ingevoerd. Van tekentafel tot Staatsblad en invoering is een ding, uitvoering is nog wat anders, dat laten de problemen rond het Persoonsgebonden Budget wel zien. De vraag is of de uitgangspunten en arrangementen van de regelingen – met andere woorden: de beleidstheorie van de transities – voldoende aansluiten bij de maatschappelijke werkelijkheid. Het is nu, een half jaar later, te vroeg om dat te kunnen vaststellen. Een analyse van de instrumenten is uiteraard al wel mogelijk. Eén van die instrumenten, wellicht zelfs hét instrument van de transities, het sociale wijkteam, is het derde thema van deze oratie.

## 4 Het sociaal wijkteam: een hype?

In 2004 hield Ko de Ridder als bijzonder hoogleraar Toezicht zijn oratie met de titel 'Een goede raad voor toezicht'.<sup>9</sup> In die beschouwing analyseerde hij een aantal mechanismen waarmee interne toezichthouders te maken hebben in (semi-)publieke organisaties op terreinen als welzijn, kinderopvang en sociale woningbouw. Het decennium waarin het besturingsmodel van veel van die organisaties ingrijpend was gewijzigd, lag net achter ons. De woningbouwverenigingen waren stichtingen geworden en die stichtingen werkten inmiddels allemaal met het besturingsmodel van een centraal sturende Raad van Bestuur en een kaderstellende en controlerende Raad van Toezicht. De Ridder probeerde te begrijpen waarom dat was gebeurd en dat leidde tot stevige conclusies. Naar zijn oordeel waren de argumenten waarmee die ombouw gepaard ging niet altijd steekhoudend, er was in ieder geval geen empirisch bewijs dat wijziging in de besturing noodzakelijk was en het zou volgens De Ridder nog maar de vraag zijn of het nieuwe besturingsmodel ook daadwerkelijk beter zou gaan functioneren. Per saldo: er zou sprake zijn van een hype.

We zijn meer dan tien jaar en vele affaires in de corporatiesector verder. Verschillende kinderopvang- en welzijnsorganisaties zijn de afgelopen jaren failliet gegaan. We moeten tot onze schade en schande vaststellen dat op z'n minst betwijfeld kan worden of het nieuwe besturingsmodel zoveel beter functioneert dan het oude. Dat heeft inmiddels geleid tot een aanscherping van de eisen aan toezichthouders, zoals een bepaald aantal jaarlijks te behalen opleidingspunten, een maximum dat geldt voor het aantal commis-

---

<sup>9</sup> J. de Ridder, *Een goede raad voor toezicht*, Oratie, Kluwer, 2004.

sariaten dat iemand kan vervullen, integriteitsregels etc. Het leidt er ook toe dat overheden weer dichterbij de maatschappelijke organisaties zijn gaan zitten. De herziening van de Woningwet, die op 17 maart 2015 door de Eerste Kamer is vastgesteld, leidt er bijvoorbeeld toe dat gemeenten een steviger vinger in de pap krijgen bij de beleidsvorming door woningcorporaties.

Leiden de veranderingen in het sociaal domein tot een volgende hype?<sup>10</sup> Die hype is verbonden aan de keuze die gemeenten massaal hebben gemaakt voor het sociaal wijkteam als vehikel van de veranderingen in het sociaal domein. In een sociaal wijkteam werken professionals van maatschappelijke organisaties en van gemeenten intensief met elkaar samen bij het bieden van hulp, zorg en ondersteuning. Volgens een eind 2014 in opdracht van de VNG door Movisie uitgevoerd onderzoek werkt een groot deel van de gemeenten, 69%, inmiddels met deze sociale wijkteams en was op het moment van onderzoek 17% bezig met het ontwikkelen daarvan.<sup>11</sup> Bijna alle gemeenten werken dus straks met sociale wijkteams. De beleidstheorie ziet er aantrekkelijk uit: de wijkteams gaan op zoek naar 'de vraag achter de vraag'. Is er bij deze oudere die een scooter vraagt wellicht meer aan de hand, is er bijvoorbeeld sprake van eenzaamheid en kan daar wat aan gedaan worden? En wat kan het sociale netwerk daarvoor betekenen? Kunnen we medicalisering voorkomen door preventieve zorg dicht bij huis te bieden?

De komst van de sociale wijkteams kan nauwelijks evidence-based worden genoemd. Weliswaar zijn er proefprojecten geweest, maar dat was veelal in een stedelijke omgeving. Het is de vraag of integraal werken ook voor niet-verstedelijkte gemeenten verbetering oplevert. En er zijn wel onderzoeksresultaten van de wijkteams beschikbaar, maar het gaat daarbij vaak om zeer voorlopige resultaten van procesevaluaties, die met name op de methode en de financiële gevolgen zijn gericht, en veel minder sterk op de effecten voor

---

<sup>10</sup> Silke van Arum en Vasco Lub constateren op basis van een documentanalyse dat de keuze voor sociale (wijk)teams nauwelijks wordt onderbouwd: Wat gemeenten van sociale wijkteams verwachten, *Beleidsonderzoek Online*, februari 2014, DOI 10.5553/Beleidsonderzoek.000037

<sup>11</sup> Silke van Arum & Rosanna Schoorl, Movisie, *Sociale (wijk)teams in vogelvlucht. State of the art najaar 2014*, februari 2015.

de doelgroepen.<sup>12</sup> Er is inmiddels ook kritiek op het werken met wijkteams. Bijvoorbeeld van de Kinderombudsman, die over de transitie van de jeugdzorg stelt dat sprake is van een grote proeftuin, waarbinnen de wijkteams hun weg nog zoeken. En die spreekt over onduidelijkheid in taken, bevoegdheden en aanpak.<sup>13</sup> Het is nog veel te vroeg om vast te kunnen stellen of de sociale teams aan de verwachtingen van maatgericht en geïntegreerd werken kunnen voldoen. Laat staan dat effecten op de jeugdzorg of de zorg voor langdurig zieken of ouderen in kaart kunnen worden gebracht. Dat neemt niet weg dat er veel vragen te stellen zijn over de inrichting en werkwijze van de wijkteams, over het delen van gegevens en daarmee verbonden aspecten van privacybescherming en over de organisatie van de rechtsbescherming. Wat betekent generalistische samenwerking in een wijkteam voor de verschillende specialismen? In hoeverre zijn de nog niet geïntegreerde financiële kaders een obstakel voor de nieuwe werkwijze? Hoe raakt een professional uit de spagaat tussen hulpverlener en handhaver? Wie is eigenlijk de baas van het sociaal wijkteam? Waar kan een burger terecht met een klacht? Hoe kan bureaucratisering worden voorkomen? Voor de beantwoording van deze vragen is de komende tijd evaluatieonderzoek nodig waarin de ervaringen met sociale wijkteams worden geïnventariseerd en effectieve werkwijzen worden geïdentificeerd. Ik draag daaraan graag bij.

---

<sup>12</sup> E. Kok & B. Briels, *Evaluaties van sociale wijkteams. Inventarisatie van afgesloten onderzoeken van sociale wijkteams*, Movisie, februari 2014, geven een inventarisatie van onderzoek naar pilots. Een analyse op effecten en kosten van Utrechtse buurtteams jeugd en gezin en buurtteams krachtig is uitgevoerd door Freek de Meere, Ahmed Hamdi en Jochum Deuten: Waarom zouden wijkteams beter en goedkoper zijn? <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2013/09/10/waarom-zouden-wijkteams-beter-en-goedkoper-zijn/>

<sup>13</sup> Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na de decentralisatie*, 17 april 2015.

## 5 De organisatie van het sociaal wijkteam

Het sociale wijkteam kent verschillende verschijningsvormen. In 44% van de gemeenten uit het Movisie-onderzoek is sprake van een breed, integraal team, met generalisten en specialisten, waar alle hulpvragen binnenkomen en worden opgepakt. In 18% van de gemeenten functioneren meerdere teams naast elkaar op afgebakende domeinen of voor onderscheiden doelgroepen. In een derde model komen alle vragen bij een wijkteam, dat zorgt voor doorverwijzing naar een domeinspecifiek team. Deze drie modellen waren reeds onderscheiden in een eerder onderzoek uit 2013.<sup>14</sup> In het onderzoek van Movisie komt nog een vierde model naar voren: een breed integraal team, enkel belast met meervoudige, complexe hulpvragen. Wie zitten er in die wijkteams? Afhankelijk van de vormgeving – waarover later meer – zijn dat professionals vanuit verschillende organisaties. Van gemeenten worden meestal medewerkers van de sociale dienst/dienst werk en inkomen en Wmo-consulenten ingeschakeld. Daarnaast wordt deelgenomen door welzijnsorganisaties en andere organisaties voor maatschappelijke dienstverlening, zoals de ggz, het centrum voor jeugd en gezin, de jeugdhulpverlening, organisaties voor hulp aan mensen met een beperking en wijkverpleegkundigen. Soms doet verslavingszorg mee, soms ook de politie, de huisartsenpraktijk en de woningcorporatie.<sup>15</sup>

Gemeenten organiseren sociale (wijk)teams op uiteenlopende wijze. De gemeente kan het wijkteam in eigen beheer nemen, alleen of met andere gemeenten samen, waarbij de medewerkers van het wijkteam in dienst van

---

<sup>14</sup> KPMG/Plexus, *Sociale wijkteams in ontwikkeling. Inrichting, aansturing en bekostiging*, 2013.

<sup>15</sup> Movisie 2015.

de (centrum)gemeente of de gemeenschappelijke regeling zijn, of waarin ze worden gedetacheerd vanuit hun moederorganisaties. In een tweede model wordt de verantwoordelijkheid voor de organisatie van wijkteams neergelegd bij maatschappelijke organisaties die onderling samenwerking zoeken in een consortium, al dan niet in een verhouding tussen een hoofdaannemer en een onderaannemer. Dan is sprake van een subsidie- of inkooprelatie. Volgens een derde model wordt het werk opgedragen aan één organisatie, soms speciaal ingericht voor deze taak. Deze organisatie stelt het wijkteam samen, waarbij de medewerkers in dienst worden genomen of naar deze organisatie worden gedetacheerd door hun moederorganisaties. Het onderzoek van Movisie laat zien dat bijna de helft van de wijkteams in eigen beheer bij de gemeenten is ingericht, waarbij maatschappelijke organisaties veelal op basis van een samenwerkingsafpraak of convenant hun medewerkers naar de teams detacheren. Daarnaast komt het in een op vier gemeenten voor dat de werkzaamheden aan meerdere aanbieders worden uitbesteed en aan een (nieuwe) organisatie opgedragen. Als het wijkteam niet bij de gemeente is ondergebracht en ook niet is uitbesteed aan meerdere organisaties, krijgt het sociaal wijkteam vorm in een BV, een stichting of een coöperatie. Van een coöperatie is bijvoorbeeld sprake in de gemeente Leeuwarden, een van de pilotgemeenten voor de transitie in het sociaal domein. Daar besloot het college van B&W al voor 2010 tot een andere werkwijze. Onder de noemer 'Amaryllis' werden bestaande welzijns- en zorgorganisaties gestimuleerd de samenwerking te zoeken, onder regie van de gemeente Leeuwarden. Aan die samenwerking lag een convenant met maatschappelijke partijen ten grondslag. Vanaf 2015 is door drie maatschappelijke organisaties de coöperatie Amaryllis opgericht, waarbinnen sociaal werkers vanuit verschillende organisaties vanaf 1 januari 2015 hun werk doen in negen sociale teams.<sup>16</sup>

De coöperatie is een mooie illustratie van de dynamiek in de maatschappelijke orde driehoek. In het model van de driehoek staat de coöperatie op het kruispunt van gemeenschap en markt. Dat roept de vraag op of en hoe dit organisatiemodel past in het sociaal domein. Allereerst valt

---

<sup>16</sup> Zie: [www.amaryllisleeuwarden.nl](http://www.amaryllisleeuwarden.nl).

dan op dat een inherente spanning bestaat tussen de opdrachtgevende rol van de gemeente en de uitvoerende rol van de coöperatie. De uitvoerende organisatie wil maximale speelruimte voor zijn professionals die op die manier kunnen komen tot een geïntegreerd aanbod, waarbij afhankelijk van de omstandigheden een op maat gesneden oplossing kan worden gevonden. Grofweg geldt daarbij dat hoe globaler de aan de coöperatie gestelde randvoorwaarden zijn, hoe beter de coöperatie kan functioneren: dan kan daadwerkelijk een uitruil tussen de verschillende voorzieningen en geldstromen plaatsvinden. Voor de gemeente geldt, hoe preciezer de opdracht voor de uitvoerende organisatie, hoe beter invulling wordt gegeven aan rechtmatigheidseisen en aan budgettaire randvoorwaarden. Ook bij Amaryllis in Leeuwarden is sprake van een uitvoerig programma van eisen. En behalve aan Amaryllis wordt subsidie verstrekt aan meer dan tien andere organisaties werkzaam in het sociaal domein. De vraag is uiteraard of het leveren van maatwerk op die manier voldoende uit de verf komt. Komen de professionals van deze organisaties los van het deelbelang van hun 'moederorganisaties'? Zal het risico van uitdijende bureaucratie en voortgaande protocollering beperkt kunnen worden? Kan zolang nog geen sprake is van integratie van geldstromen en het sociale wijkteam nog niet de beschikking heeft over één ongedeeld budget, maatwerk wel van de grond kan komen? Per saldo is er met de komst van het sociaal wijkteam sprake van een nieuw fenomeen zonder dat de randvoorwaarden voldoende zijn ingevuld. Er zijn daardoor vele verschijningsvormen tot ontwikkeling gekomen, maar of daarmee de verwachtingen zullen worden ingelost is nog maar de vraag.



## 6 Tot slot: het keukentafelgesprek

De cruciale vraag blijft in hoeverre gemeenten en maatschappelijke organisaties binnen de geschetste organisatiemodellen in staat zijn de burger op een effectieve en efficiënte manier te ondersteunen bij zijn hulpvraag. Als het gaat over het sociaal domein en over maatwerk klinkt al gauw de term ‘keukentafel’. De dienstverlening aan burgers vindt plaats aan die keukentafel. De term ‘keukentafelgesprek’ is inmiddels niet meer weg te denken en zou wel eens het woord van het jaar 2015 kunnen worden. Aan de ene kant is het een bijzondere term, want – zo wierp iemand mij eens terecht voor de voeten – de meeste mensen met wie zo’n gesprek gevoerd wordt hebben geen keuken waar een tafel in past. Aan de andere kant is het mooie van de term dat die naadloos past in de trend die de overheid de afgelopen jaren heeft ingezet en die kortweg neerkomt op open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht en eerlijk en betrouwbaar communiceren met de burger. Waar kan dat beter, dan aan de tafel, bij de burger thuis? Uiteraard zijn regels en het geldende juridische kader daarbij wel degelijk belangrijk. Het misverstand dat sprake is van een informele in plaats van een formele aanpak moet dan ook worden vermeden.<sup>17</sup> Duidelijk is dat in het kader van de formele aanpak, binnen de geldende regels, ook een andere benadering mogelijk is. Dat dit succesvol kan, wordt inmiddels al een aantal jaren pregnant tot uitdrukking gebracht in het project ‘Prettig contact met de overheid’ van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat project start met de vaststelling dat relaties tussen het bestuur en de burger zijn gejuridiseerd in die zin dat bestuursorganen zich bij het contact met burgers te zeer laten leiden door een regelgerichte oriëntatie. Door meer in de geest van de regels te handelen wordt overheidsoptreden effectiever en

---

<sup>17</sup> M. Scheltema, Nederlands gidsland bij bezwaar, in: *NTB* 2011/33, p. 233-235.

is de burger meer tevreden, ook als hij wellicht niet van de overheid krijgt wat hij hoopt. Veel bestuursorganen hebben deze benadering van ‘procedural justice’, waarover onder meer door Tom Tyler en Alan Lind<sup>18</sup> is geschreven, inmiddels in hun werkwijze verankerd rond de bezwaarschriftprocedure.<sup>19</sup>

De wetgeving die heeft geleid tot de decentralisaties in het sociaal domein volgt ook deze keukentafelbenadering en richt zich op zaken als het leveren van maatwerk, proactief optreden, het beantwoorden van de vraag achter de vraag en beoogt het vertrouwen van de burger in de overheid te bevorderen. Het bijzondere van deze wetgeving is wel dat – anders dan bij de bezwaarschriftprocedure het geval is – steeds explicieter wordt geprobeerd de burger af te houden van aanspraken en rechten. In de Wmo 2015 en de Jeugdwet komt dat tot uitdrukking in het fenomeen ‘melding’. Nadat er een melding – dat zou een hulpvraag kunnen zijn – is gedaan, moet er een plan komen. Daarover wordt een gesprek gevoerd. Dat leidt tot een gespreksverslag en daarna kan een aanvraag worden ingediend. Het jeugdteam of wijkteam is hierbij de vooruitgeschoven post waar veelal bevoegdheden in mandaat zijn neergelegd. Met andere woorden: waar eerst de burger op een andere manier werd benaderd binnen het geldende juridisch kader, wordt nu dat juridisch kader zelf gewijzigd – kennelijk in een poging juridisering van verhoudingen te vermijden. Maar kan dat ook doorslaan en kunnen burgers zo van hun aanspraken worden afgehouden? Of het vertrouwen van burgers in de overheid toeneemt als gevolg van de nieuwe verhoudingen in het sociaal domein moet nog blijken. Dat zal hopelijk duidelijk worden uit de resultaten van het onderzoek dat in onze onderzoeksgroep ‘Public Trust and Public Law’ de komende periode wordt uitgevoerd. Ik ben er van overtuigd dat u na de rede van Bert Marseille met nog meer nieuwsgierigheid uitkijkt naar dat onderzoek.

Ik heb gezegd

---

<sup>18</sup> E.A. Lind & T.R. Tyler, *The social psychology of procedural justice*, New York: Plenum Press, 2013; T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton, New Jersey 2006.

<sup>19</sup> Zie ook ‘Professioneel behandelen van bezwaarschriften. Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften’, van de hand van Bert Marseille en Heinrich Winter, in 2013 verschenen in het kader van het project ‘Prettig contact met de overheid’, zie [www.prettigcontactmetdeoverheid.nl](http://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl).